

高职教育经费投入改革

李小娃

[摘要]我国高职教育经费投入改革势在必行。高职教育在高等教育系统中的地位逐步稳固,与普通本科院校规模相当,并正在进行着规模发展向质量提升的转型。高职教育经费投入的制度建设的目标也反映了“质量”发展诉求。但是,现实的投入力度、投入方式已经难以适应高职教育的发展阶段。因此,高职教育经费投入需要增加投入总量与形式,拓展经费来源渠道,改变传统的经费投入方式,以保障高职教育的规模效益目标与质量效益的阶段性目标的实现。

[关键词]高职教育 经费投入 规模发展 内涵发展

[作者简介]李小娃(1983-)男,山东东营人,厦门大学在读博士,研究方向为高等学校管理。(福建 厦门 361005)

[中图分类号]G717 [文献标识码]A [文章编号]1004-3985(2014)08-0011-03

高职教育已经成为我国高等教育的重要组成部分。高职教育的发展与结构调整是高等教育结构优化和高职院校发展质量提升的重要手段。虽然,当前高职教育仍尚未突破规模扩张的发展模式,但是,规模效益的阶段性目标已初步实现。随着国家示范性高职院校建设计划的推进,一批办学质量较高、办学特色比较明显的高职院校脱颖而出,成为引领高职院校发展向质量效益转型的先锋军。高等教育具有明显的资源依赖性特征。世界职业教育发展的经验表明,稳定、充足、多渠道的经费来源是保障办学质量的核心。就我国高职教育发展现实来看,制约深入推进基于质量的内涵提升战略的关键依然是持续稳定且结构合理的经费投入。

一、高职教育发展转型的现实

20世纪末,我国高等教育领域掀起的高校扩招浪潮中,高职教育成为普通高等教育机会提供的主力军。2002~2007年,我国普通专科招生数高于普通本科招生数,成为这一时期普通高等教育规模发展的主力军。从部分数据来看,2007年以来,高职(高专)教育规模发展稳中有升,招生规模相对稳定。2007年与2004年相比,招生规模增加了约46万人,2011年与2008年相比,增加了约14万人。在高等教育规模发展过程中,高职教育受惠于国家有针对性的政策安排,逐步稳固了其在高等教育中的地位。2007年以来,本专科在校生规模基本稳定在1.3:1左右。《国家中长期教育改革与发展规划纲要(2010—2020年)》(以下简称《规划纲要》)明确提出了2015年、2020年高职教育规模要达到1390万人和1480万人的目标,增幅为90万,占高等教育规模增长总量的45%。未来,高职教育将依旧扮演着高等教育重要组成部分的角色。这就需要在稳定高职教育规模发展的同时兼顾规模与质量的同步提升。

高职教育质量战略也因示范性高职院校计划的推进与深入发展而积累了质量保障与提升的经验,如校企合作联动机制的建设、实训实习与专业课程改革等。如果说前期的高职教育的规模提升得益于高校扩招政策,那么2007年以来高职教育发展的特征则受益于国家政策倾斜。2006年,《教育部 财政部关于实施国家示范性高等职业院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》(教高[2006]14号)提出,从2006年开

始,截止到2010年分三批建设100所左右的示范性院校。国家示范性高等职业院校建设计划启动,高职教育也迎来了发展的新阶段,扩招以来的规模外延发展模式逐步向质量提升的内涵式发展道路转变。截至目前,已经建成100所示范高职院校,9所重点培育院校,一批高质量的高职院校涌现出来。2010年,国家示范性高职院校建设周期结束后,国家又出台了《教育部 财政部关于进一步推进国家示范性高等职业院校实施工作的通知》(教高[2010]8号),拟定100所高职院校为“国家示范性高等职业院校建设计划”骨干高职院校立项建设单位。这一系列重点推进质量提升政策的抓手是增加了对部分优质高职院校的经费投入,逐步改善了这部分院校的办学条件,提升了办学质量。从高职教育发展的现实来看,高职教育发展正处于从规模扩张向内涵提升的转型阶段。因此,高职教育发展的短暂稳定期需要为转型发展做好充足的准备条件,其中,形成稳定的经费投入机制是转型能否成功的物质基础,国家财政性教育经费投入依旧将扮演重要角色。

二、高职教育经费投入中存在的问题

(一)高职教育经费投入结构失衡

合理的经费投入结构是衡量经费投入质量的重要标准,也是保障经费投入稳定的前提条件。我国高职院校经费来源主要包括国家财政性教育经费、民办学校中举办者投入、社会捐赠经费、事业收入(其中包括学杂费)及其他收入,其中,国家财政性教育经费与学杂费收入是高职教育经费的主要收入来源。

第一,高职教育经费是高等教育经费的组成部分,其在普通高等教育中的比例反映了其经费投入的相对水平。高职教育经费投入总量相对较少,生均拨款远远低于普通本科院校。2010年,普通高职高专经费收入总量达921亿元,占普通高等院校经费收入总量的20%,与高职高专在校生规模占普通高校在校生规模的40%相比严重失衡。2009年,我国普通本科院校生均教育经费为8115.64元,高职院校仅为4827.81元。^①高职教育经费投入总量与高职教育规模之间存在严重的不对称。这在一定程度上说明了高职教育在以较低的教育投入承担着与之不相匹配的高等教育机会供给的责任,因此,其教育质量难以得到有效保障。

第二,我国高职教育经费来源渠道多样,但是存在内部结构失衡的现状,其中国家财政性教育经费与学杂费所占比例偏大。2010年,高职教育经费投入中,国家财政性教育经费为396亿元,占经费收入总量的43%;学杂费收入为402亿元,占经费收入总量的44%,略高于国家财政性教育经费投入,普通高校学杂费占经费收入总量的比例仅为33%,但其他投入总量仅仅占13%。虽然高职教育个人收益远远大于社会受益,具有弱公共性的特征,但是高职教育在发达国家中受到普遍的重视。德国

二元制职业教育的经费投入中企业经费投入是其主要来源,也是其主要特征,英国设立了专门的职业教育基金会分配职业教育经费,而美国以社区学院为主要形式的高中后职业教育机构的经费投入主要来自地方政府投入,区域差异较大。其中,德国二元制职业教育经费来源于两个渠道。企业及跨企业职业培训的费用大部分由企业承担,职业学校的费用则由国家及各级政府负担。企业培训是二元制职业教育体系的主体,德国企业承担了二元制职业教育的大部分费用。德国的职业学校属州教育文化部主管,其经费根据州和地方办学机构之间的职能分配,由州政府和地方办学机构共同负担。^②

第三,我国高职教育经费投入存在明显的区域差异。高职教育经费投入区域差异较大已经成为备受关注的焦点。郭文富通过对我国高职教育经费投入总量与结构的不合理状况及省际差异的研究得出:2008年,东、中、西高职教育生均预算内事业费投入的均值分别为6456元、3768元、5367元,呈现出东、西、中的分布状态,但是东西部内部差异较大,东中西变异系数分别为0.6、0.37、0.48。从经费投入与社会经济发展之间的协调性上来看,东部较好,中部一般,西部最差。总体来看,我国高职教育经费投入区域差异明显,且区域高职教育投入内部也存在较大的异质性。

(二)高职教育经费投入方式不能适应高职教育的新发展

高职教育经费投入方式是国家干预的形式与目的的实践表现形式。合理的、有针对性的经费投入方式的设计是提高经费利用效率与质量,引导高职院校发展,提高办学质量的有力杠杆。在英国,高等教育拨款委员会专门就高等教育拨款方式、经费投入领域及经费使用效率进行反复讨论,以保证高等教育经费得到有效利用。我国高等教育经费拨款主要由财政部负责。我国高等教育拨款模式主要包括基数加增长和综合定额加专项补助的拨款模式。基数加增长的拨款模式是按照事业结构规模的大小或事业的需要确定各种人员编制、房屋和社保标准、行政和业务费用开支额度,形成财政拨款基数,在此基础上考虑当年教育事业发展与变化的具体情况确定拨付数额;后者主要是基于定员定额来拨款,经费总量根据政府部门制定的各级各类学生生均拨款定额标准和高校在校生规模进行拨付。^③高职教育经费拨款中,基数加增长的拨款方式虽然也反映了对增量的关注,但是相比来看,前一年的拨款数额具有更大的决定作用。同时,在确定增量时,该模式过于重视数据变化,而忽视了数据变化所折射出的实质性发展趋向。具体到高职教育发展过程中,该拨款模式能够及时反映并保障高职院校的规模发展,但对于规模发展过程中质量提升的增长点难以兼顾。叶小明通过对我国公办高职院校经费投入的特点及问题的研究得

出以下结论:基数+发展拨款模式下,中央所属与地方所属高职院校的生均财政经费投入差距明显。本文通过对2005年地方高职院校与行业高职院校生均财政拨款的比较得出,地方院校在这种拨款模式下生均拨款明显高于行业高职院校。^④后者确保了经费使用有相对的稳定性和固定性,但是这种拨款方式凸显了政府干预过多,也不利于高校的自主发展。目前,高职教育规模发展已经达到了临界值,处于规模稳定期。以规模变量为核心的高职教育拨款模式难以刺激高职教育规模发展的转型,反而固守这些模式会进一步推进高职教育的规模发展,从而不利于质量同步提升。高职教育发展的新阶段呼唤高职教育拨款的新模式,才能凸显高职教育的发展重点,反映高职教育发展的阶段性特征。

三、高职教育经费投入改革的制度前提

高职教育经费投入在一系列的制度建设进程中逐步显现出明确的质量目标。高职教育经费投入的制度建设为向质量提升转型提供了稳定的制度环境。1998年,《高等教育法》提到了国家建立以财政拨款为主、其他多种渠道筹措高等教育经费为辅的体制,各级人民政府应保证高等教育的经费逐步增长,国家鼓励企业事业组织、社会团体及其他社会组织和个人向高等教育投入。高职教育经费投入按照这一制度执行。但是,《高等教育法》规定的教育经费投入是一种生存性经费投入,并没有明确经费目标,高职教育也没有专门的经费投入制度安排。经过90年代末的扩招,我国高等教育进入大众化发展阶段,高职教育异军突起,成为推进高等教育大众化实现的主要力量之一。2006年,基于转变发展方式,推进高职教育向内涵式发展的转型,《教育部 财政部关于实施国家示范性高职院校建设计划加快高等职业教育改革与发展的意见》(教高[2006]14号)出台,提出了质量为导向的发展思路,配套经费投入也有了明确目标,经费投入体现出发展性经费的特征。中央财政对入选示范院校实行经费一次确定、三年到位,项目逐年考核(奖惩明确)、适时调整的做法。投入方式上提出了坚持地方为主,落实分担责任,吸引企业参与,强化资金管理,的策略,经费投入目标定位于提升质量的硬软件建设,如中央财政安排专项资金主要流向改善教学实验实训条件,培养专业带头人和骨干教师、课程改革,专业教学资源库建设等。100所国家示范性高职建设已经完成,这部分高职院校已经成为我国高职教育诸多改革的场所,也成为我国高职院校中的高地。

如果说国家示范校建设计划开启了我国高职院校向质量目标前进的制度实践,那么2010年《规划纲要》的出台,则表明未来十年高职教育经费投入制度环境的稳定框架业已形成,高职教育经费投入制度建设进入有序发展阶段。《规划纲要》释放出了高等教育经费来源改革的几个重要信号:其一,教育经费总量的增加。2012年国家财政性教育经费支出占国内生产总值比例达到4%,这一目标已经实现。其二,调整教育经费来源结构。扩大社会资源进入教育途径,完善非义务教育培养成本分担机制,调整学费标准等。其三,重视投入机制建设。经费投入中,明确各级政府提供公共教育服务的职责,完善各级教育经费投入机制。重点关注生均经费基本标准和财政拨款基本标准。经费筹措中,高等教育实行以举办者投入为主、受教育者合

理分担培养成本、学校设立基金接受社会捐赠等筹措经费的机制。在《规划纲要》的指导下,高职院校经费投入的制度安排需要在生均经费拨款、学费标准、经费来源渠道等方面进行有针对性的改革,以实现“大力发展职业教育”背景下“以提高质量为重点”的战略目标。在《规划纲要》实施背景下,国家示范性高职院校建设计划继续推进。2010年,《教育部 财政部关于进一步推进国家示范性高等职业院校建设计划实施工作的通知》(教高[2010]8号)开启的骨干高职院校建设计划则表明了高职教育经费投入的质量目标。《教育部 财政部关于进一步推进国家示范性高等职业院校建设计划实施工作的通知》(教高[2010]8号)提出要“加大对骨干高职院校的支持力度,加强基础能力建设,保证办学经费足额到位”。办学经费投入成为骨干高职院校建设计划的重要组成部分。《教育部 财政部关于确定国家示范性高等职业院校建设计划骨干高职院校立项建设单位的通知》(教高函[2010]27号)在国家示范校建设计划的基础上明确了经费投入的方向,如明确各级职责,加大投入力度,确保建设院校生均财政拨款水平,满足教学及实习经费需求。总体来看,高职教育经费投入的制度建设随着一系列教育政策法规的出台而不断完善,制度环境不断完善,投入目标不断清晰。如2012年中央财政对职业教育投入的83亿元推进职业教育办学模式改革,明确规定了要支持国家级高等职业院校骨干院校建设计划、高等职业学校提升专业服务能力项目,以及中高职实训基地与师资培养等。

四、对高职教育经费投入的几点思考

我国高职教育经费的投入规模、来源结构及投入方式都已经滞后于高职教育现阶段的特征,不利于高职院校的深入发展与改革转型。当前,高职教育发展模式逐步由量的扩张向质的提升转变,高职院校也将办学质量与办学特色作为未来发展的重点内容。这是我国高职教育提升规模效益与质量效益的有利时机。结合高职教育发展与经费投入的内外部条件,调整经费投入是实现这种转型的有效途径。职业教育经费保障机制是各级政府保证职业教育公益性的重要方式和手段^⑤。因此,通过建立健全经费保障机制,不仅有利于优化经费投入结构,提高经费使用的针对性与质量,而且有利于满足公共利益诉求,从而扩大高职教育的社会影响力。

(一)适当增加高职教育经费投入,优化经费结构

财政性教育经费投入是高职教育经费来源的主要渠道。2010年,普通高校公共财政预算教育经费与学杂费占经费总收入的比例分别为49%与30%,而高职高专院校为42%与41%。其在校生占普通高校在校生总量的33%,而财政性教育经费投入占普通高校经费财政性教育经费投入的比例仅为16%。^⑥国家财政性教育经费投入总量依然存在较大缺口与提升空间。在教育经费投入占GDP的比例已经达到4%的时代,各级政府应明确责任,适度增加对高职教育的财政性教育经费投入,缩小同本科院校的差距,重点应增加地方政府的财政支付力度,国家层面应适当增加竞争性经费投入,设立专项基金。另外,高职院校学杂费已经处于相对较高的水平,应着力控制高职院校学杂费水平,通过校企合作、校地合作增加学生扶持力度,减轻学生的经济负担。

(二)构建分类指导体系,兼顾区域特性,并适当向民办高职院校倾斜

针对高职教育经费投入中存在的区域差异问题,政府投入应在目前向西部倾斜政策的基础上,进一步优化西部高职教育经费投入的结构,以中央与地方二级专项经费投入的方式推动西部高职院校提升服务地方的能力,同时,应加大对中部高职院校的扶持力度,使其与中部崛起战略等国家战略发展思路相适应。另外,高职院校国家财政性经费投入主要是针对公办院校,2011年,高职院校共1280所,其中,民办高职院校308所,占高职院校总量的1/3。但是,国家对民办高职院校的投入较少,民办高职院校的发展主要依赖于举办者投入和学杂费收入。民办高职院校普遍存在“以学养学”的现状。因此,国家在不能增加国家财政性教育经费投入流向民办高职院校的前提下应增加对民办高职院校、学生及其办学者的优惠措施,如扩大免税覆盖面,增加民办高职院校学生资助比例等。

(三)改进高职教育经费投入方式,建立经费使用的监控体系

传统的“基数加增长”的经费投入对于规模扩张已经接近稳定,并开始向质量发展转型的高职教育发展,缺乏有针对性的激励与指导。近年来,国家大力发展职业教育,中高职教育都取得了较大的进步,尤其是中职教育免费政策,将中职教育提升到了国家战略的高度。在此背景下,可以考虑职业教育经费单列,将部分高职教育经费划拨纳入职业教育行列,并根据职业教育的特殊性(而非普通高等教育的特殊性)来设计高职教育经费投入。高职教育经费可以从显性和隐性两个角度来看,显性的是各级各类资金的投入,而隐性经费则表现为学生实习及校企合作等的潜在收益。因此,高职院校经费投入中要综合考量高职院校的特殊性。另外,建立健全高职院校会计师制度,规范高职院校预算制度。高职院校会计师要熟悉高职院校的特殊性,根据高职院校发展及经费使用的效率编制预算与决算报告。^⑦

[注释]

①张婷,云荣布扎木苏.我国高等职业教育经费投入现状及对策研究——基于提高教育资源使用效率的探讨[J].内蒙古农业大学学报(社会科学版),2012(2):127.

②慕丽娜.经费“欧美高职不发愁”[J].教育与职业,2010(6):96.

③王晔.进一步完善高等教育财政拨款体制[N].光明日报,2009-07-07.

④叶小明.公办高职院校经费问题及其对策研究[J].高等工程教育研究,2006(1):105.

⑤宋凡金,田书芹,王东强.城乡统筹教育背景下教育经费保障机制研究[J].职业技术教育,2012(31):105.

⑥李小娃,莫玉婉.我国高职高专经费来源的区域不均衡研究[J].教育与职业,2013(24):12.

[参考文献]

- [1]杨周复.中国教育经费统计年鉴(2010)[M].北京:中国统计出版社,2011.
[2]郭文富.高等职业教育经费投入及地区差异分析[J].中国职业技术教育,2011(4).